

# A NORMA DE PRESERVAÇÃO DE OURO PRETO COMO ESTRATÉGIA DE PRESERVAÇÃO DA PAISAGEM HISTÓRICA

**ANA CLARA GIANNECCHINI**, UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, BRASÍLIA,  
DISTRITO FEDERAL, BRASIL

Professora do Departamento de Projeto, Expressão e Representação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, pela qual é doutora e pós-doutoranda em Arquitetura e Urbanismo. Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública, mestre e graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Foi arquiteta do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (2010-2022). Membro do grupo de pesquisa Cidades Possíveis do PPG-FAU/UnB na Linha de Pesquisa Representações da cidade: patrimônio cultural, arte e literatura.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6938-6798>

E-mail: [ana.giannecchini@unb.br](mailto:ana.giannecchini@unb.br)

**GEORGE ALEX DA GUIA**, INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO  
NACIONAL, BRASÍLIA-DF, BRASIL

Doutor em Planejamento e Projeto Urbano pela Universidade de Brasília e pesquisador visitante na Universidade Stanford, Califórnia. Servidor público federal do Ministério de Gestão e Inovação no cargo de Analista de Infraestrutura, atualmente encontra-se em exercício no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-8042-9917>

E-mail: [georgedagua@gmail.com](mailto:georgedagua@gmail.com)

**DOI**

<https://doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v19i37p62-99>

**RECEBIDO**

22/11/2023

**APROVADO**

04/07/2024

## **A NORMA DE PRESERVAÇÃO DE OURO PRETO COMO ESTRATÉGIA DE PRESERVAÇÃO DA PAISAGEM HISTÓRICA**

ANA CLARA GIANNECCHINI, GEORGE ALEX DA GUIA

### **RESUMO**

O artigo descreve como uma abordagem inovadora de leitura da paisagem fundamentou a Portaria Iphan n.º 312/2010 da norma de preservação de Ouro Preto, considerando o espírito do lugar e as transformações urbanas e paisagísticas. A leitura realizada revelou fragilidades institucionais, riscos à preservação e preocupações com desastres naturais. Parte do pressuposto que a norma de preservação do Iphan é instrumento fundamental de gestão da paisagem, evidenciando suas relações com os instrumentos e práticas de planejamento e gestão urbanos do município e a importância da cooperação intergovernamental. À luz de debates institucionais ocorridos em 2016 sobre a percepção do desempenho da Portaria n.º 312, o artigo encerra com apontamentos críticos sobre seus avanços e desafios.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Patrimônio urbano. Cidades históricas. Desastres ambientais.

# **THE PRESERVATION ORDINANCE FOR OURO PRETO AS A STRATEGY FOR SAFEGUARDING THE HISTORICAL LANDSCAPE**

ANA CLARA GIANNECCHINI, GEORGE ALEX DA GUIA

## **ABSTRACT**

This article explores how an innovative approach to landscape interpretation underpinned Iphan Ordinance No. 312/2010, which governs the preservation of Ouro Preto, taking into account the spirit of the place as well as urban and landscape transformations. The analysis revealed institutional weaknesses, preservation risks, and concerns regarding natural disasters. It posits that safeguarding ordinance established by Brazil's National Institute of Historical and Artistic Heritage, commonly referred to as Iphan, is a fundamental management tool for the landscape, highlighting its connections to the municipality's urban planning and management practices, as well as the importance of intergovernmental cooperation. Considering institutional discussions that took place in 2016 regarding the perceived effectiveness of Ordinance No. 312, the article concludes with critical reflections on its progress and challenges.

## **KEYWORDS**

Urban heritage. Historic cities. Environmental disasters.

## 1 INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2022 um deslizamento de terra em Ouro Preto, Minas Gerais, destruiu o Solar Baeta Neves, um imóvel de destaque no tombamento do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto localizado na Rua Diogo de Vasconcelos. O casarão estava interditado desde 2012 após um deslizamento na encosta do Morro da Força que comprometeu o anexo nos fundos do lote<sup>1</sup>. Geólogos da Defesa Civil alertaram que a vegetação insuficiente e as características geológicas da região, somadas ao grande volume de chuvas no mês anterior, colocavam em risco a estabilidade dos morros íngremes.<sup>2</sup> Poucos dias depois, a imprensa noticiou a perda da cobertura do casarão Vira Saia, devido às fortes chuvas, resultando em várias rachaduras nas paredes.<sup>3</sup> Construído em 1741, o imóvel estava em ruínas desde 2015, levando o Ministério Público (MP) a acionar a justiça para obras de escoramento e restauração. A prefeitura desapropriou o imóvel e realizou escoramento e estabilização (Figura 1).

1 Fonte: Uol. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/01/13/casarao-destruido-por-deslizamento-era-tombado-pelo-iphan-confira-imagens.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 28 jul. 2022.

2 Fonte: Portal G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/01/13/mpf-abre-investigacao-sobre-causas-do-deslizamento-que-destruiu-casarao-em-ouro-preto.ghtml>. Acesso em: 28 jul. 2022.

3 Fonte: Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/04/apos-chuvas-e-desabamento-construcoes-historicas-de-ouro-preto-mg-correm-risco.shtml>. Acesso em: 28 jul. 2022.

FIGURA 1

Casarão Vira Saia em ruínas, em abril de 2022, Ouro Preto/MG. Fotografia: Acervo Iphan/MG.



Ainda nesse contexto, o governo local registrava riscos de desabamento de mais três imóveis. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) havia previsto, em 2021, recursos para a recuperação da Igreja do Bom Jesus do Matozinhos e da Igreja de São Bartolomeu, que não foram efetivamente recebidos. Já o casarão do Veloso, localizado na Rua Carlos Tomás, também havia sido escorado, estabilizado e protegido com lonas.<sup>4</sup>

Exemplos de destruição do patrimônio cultural devido a desastres ambientais não são isolados. As chuvas de verão em Ouro Preto, associadas às características geológicas do solo, sempre exigiram atenção, intensificada com a emergência climática. Soma-se o caso de Goiás (GO), com os expressivos danos da cheia do Rio Vermelho, em 2002<sup>5</sup>; do Rio Paraitinga,

4 Fonte: Estado de Minas. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2022/01/13/interna\\_gerais,1337386/saiba-quais-os-outros-patrimonios-em-ouro-preto-estao-em-risco.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2022/01/13/interna_gerais,1337386/saiba-quais-os-outros-patrimonios-em-ouro-preto-estao-em-risco.shtml). Acesso em: 28 jul. 2022.

5 Houve ainda enchentes em 2011, com 30 casas danificadas na área tombada, além do desabamento de mais duas casas, e cheias de menor monta nos anos de 2019 e 2022. Fonte: Correio Braziliense. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/03/24/interna-brasil,745038/enchente-atinge-construcoes-historicas-da-parte-baixa-da-cidade-goias.shtml>. Acesso em: 28 jul. 2022.

em São Luís de Paraitinga (SP) em janeiro de 2010, que submergiu a cidade<sup>6</sup>; os deslizamentos em Petrópolis (RJ), em janeiro de 2022, resultando na perda de uma centena de vidas e em danos a edifícios históricos; e, mais recentemente, em 2024, a maior cheia do Rio Guaíba registrada na história que submergiu o centro histórico de Porto Alegre,(RS).

Esse vínculo entre problemas ambientais, sociais e culturais e os riscos de desastres relacionados exigem esforços integrados de grande envergadura. A cidade de Ouro Preto, em especial, tem convivido com diversos processos de deslizamento de terra. O Iphan vem adotando medidas em termos de normativas, planos, projetos e obras para que a fisionomia dos morros do núcleo setecentista organizados ao redor da praça Tiradentes possa ser preservada.

O termo "desastre" passou a fazer parte de nosso dia a dia com mais intensidade nas últimas décadas, exigindo dos órgãos de preservação posturas preventivas e o desenvolvimento de metodologias sistemáticas de monitoramento. As abordagens teórico-metodológicas para enfrentamento desses desafios ainda são circunscritas à literatura institucional e apresentam enfoques operacionais. Diversas cartas e recomendações internacionais foram produzidas<sup>7</sup> desde a Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, criada pela Organização das Nações Unidas frente à ameaça de submersão de obras egípcias pela construção da represa de Assuan, resultando na remoção e remontagem dos templos de Abu Simbel em outro sítio.

Na tentativa de orientar os governos e os profissionais responsáveis, foi elaborado o manual de Gestão Riscos de Desastres para o Patrimônio Mundial pela Unesco (2015), que se tornou referência. A lógica subjacente é da inevitabilidade de desastres e das medidas de redução de riscos e impactos como caminho mais eficiente. Nessa abordagem, entende-se que a falta de clareza sobre os aspectos físicos do bem cultural que representam seus valores são fragilidades, assim como a ausência de normas que regulem intervenções potencialmente prejudiciais à preservação, aumentando

<sup>6</sup> Segundo o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), as cheias do rio Piratininga comumente alcançavam de três a quatro metros. Fonte: IPT. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3EPp10emEs> . Acesso em: 28 jul. 2022.

<sup>7</sup> Cf. Unesco, 2007.

sua exposição ao perigo. Perímetros de amortecimento são igualmente importantes, sobretudo quando se sabe que as cidades históricas brasileiras estão frequentemente inseridas em paisagens exuberantes, sujeitas a riscos hidrológicos e geológicos agravados por condições meteorológicas (excesso de chuvas) e antrópicas (infraestrutura inadequada, ocupações irregulares em encostas).

São diversas as formas de prevenir ou minimizar o risco de desastres abordadas pelo mencionado manual, como a prevenção de perigos (como incêndios e roubos), a minimização do impacto de perigos (como terremotos e inundações), o treinamento de equipes em estratégias de autoproteção e a redução das fragilidades do bem. As normas de preservação elaboradas pelos municípios ou por outras esferas governamentais atuam na prevenção e perpassam algumas das formas de ação elencadas, estabelecendo diretrizes e critérios de intervenção. Esses instrumentos sistematizam o conhecimento sobre o bem e as dinâmicas urbanas do contexto em que se inserem, identificando o conjunto de situações que podem afetar a sua preservação. Buscam, também, a integração do tema da preservação aos planos e à gestão urbana municipal e metropolitana, que apresentam uma leitura mais ampla sobre o território.

Há um diálogo dessas práticas aos preceitos da conservação urbana integrada, fundada na experiência italiana de Bolonha e na Declaração de Amsterdã, de 1975, que sustenta programas de monitoramento contínuo e a integração das políticas de planejamento urbano e de preservação. No Brasil, este debate foi fomentado particularmente pelos estudos do Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada CECI (Zanchetti, 2003).

De forma a contribuir com o debate, este artigo descreve a abordagem inovadora de leitura da paisagem que fundamentou a Portaria Iphan n.º 312/2010 da norma de preservação de Ouro Preto (Iphan, 2010b), considerando fragilidades institucionais, riscos à preservação e preocupações com desastres naturais. Discute-se o papel das normas de preservação, depois os antecedentes da Portaria n.º 312/2010 elaborada para Ouro Preto e o processo de elaboração dessa portaria. Na sequência, são apresentados apontamentos críticos baseados em debates institucionais ocorridos em 2016 sobre sua eficácia.

## 2 A PRESERVAÇÃO DAS CIDADES HISTÓRICAS E O PAPEL DAS NORMAS DE PRESERVAÇÃO

As normas de preservação são atualmente utilizadas pelo Iphan para regulamentar os artigos nº 17 e 18 do Decreto-lei n.º 25 de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Tais artigos estabelecem que as alterações nos bens tombados ou na sua vizinhança não lhes devem causar dano, devendo ser autorizadas pelo Iphan, sob pena de multa. As normas visam deixar claras as restrições e os critérios para a emissão de autorizações (Brasil, 1927).

Desde 1937 tais critérios vêm sendo elaborados, passando a ser mais frequentes com o aumento de processo de urbanização brasileiro, a partir dos anos 1960. Diversas portarias institucionais datam da década de 1980, intensificadas a partir do ano 2000. Essas orientações assumiram variados formatos ao longo do tempo, como pareceres, instruções normativas e portarias, oficializando-se como “normas de preservação” no Iphan com o Decreto n.º 9238 de 2017<sup>8</sup>, referente à estrutura regimental do Iphan, e da Portaria n.º 375 de 2018<sup>9</sup>, da Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan. Esta padronização ainda não está plenamente apropriada e uma variedade de termos é de uso frequente, tanto na esfera nacional quanto na estadual e na municipal, como normativas, planos de preservação<sup>10</sup>, planos de gestão<sup>11</sup> e critérios de intervenção.

Ainda que a legislação atual não obrigue a elaboração das normas de preservação para conjuntos tombados pelo Iphan, sua necessidade é premente, pois decorre dos problemas da ação prática. As análises de Rabello (2009) sobre os impasses relacionados a partir de casos reais tornaram-se referências importantes. Ao discorrer o regramento urbano municipal,

8 Art. 20. Ao Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização compete (...) a elaboração e a aprovação de normas de preservação (Brasil, 2017).

9 Art. 37. São instrumentos de Normatização e Gestão do patrimônio cultural material: (...) as Normas de Preservação (Iphan, 2018).

10 Previsto em portaria anterior, de n.º 299/2004, foi revogada pela Portaria n.º 375/2018. Incorporava a dimensão normativa à estratégica e à operacional e fundava-se no acordo entre gestores. A portaria, apesar de sua importância e de prever o plano como obrigatório, não teve apropriação institucional determinante.

11 No Iphan, o plano de gestão foi previsto na Portaria n.º 375/2018, mas não teve sua função específica regulamentada.

evidenciou desafios, como os conflitos decorrentes da ausência de normas publicizadas e da definição de critérios de preservação apartadas da gestão urbana municipal. O que se explica, em parte, pelas condições do ordenamento constitucional brasileiro que atribuiu a responsabilidade pela política urbana aos municípios, cabendo à União a definição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, ao passo que, no âmbito da proteção ao patrimônio histórico e cultural, a responsabilidade é compartilhada entre os três níveis de governo. Na prática, tornou-se comum, sobretudo em municípios onde a estrutura administrativa é reduzida, a dependência do Iphan nesse domínio. Criou-se, portanto, um distanciamento entre equipes e saberes, e a ausência de um diálogo sistemático entre profissionais e políticas do patrimônio e do planejamento urbano, dependente de iniciativas pontuais. A norma de Ouro Preto traduz essa situação enquanto experiência positiva de interlocução: em um contexto político favorável a parcerias, as equipes envolvidas da prefeitura municipal e do Iphan investiram na construção conjunta de diretrizes e critérios de preservação, a partir do processo de revisão dos instrumentos e das ações do planejamento e gestão urbana local. Contudo, após a publicação da norma mudanças no nível de governo municipal dificultaram alguns processos, como o desenvolvimento de planos detalhados para áreas específicas da cidade.

Efetivamente, se a vida urbana pertence à esfera municipal e se existe um caráter integrador da política urbana, a preservação deve ser parte desse processo, superando o autonomismo perpetuado pela estrutura institucional e legal vigente no país. O que a Constituição Cidadã significou para a política urbana não apresentou equivalente nas políticas de patrimônio cultural. No nível institucional, segue-se o mesmo decreto da década de 1930, que, por mais virtuoso que seja, não atende à intensa urbanização posteriormente vivida no país, nem traduzir a experiência de reconstrução social do Estado e das políticas públicas após 1988. Segue pendente a tarefa da ampliação do arcabouço legal para estruturar um sistema nacional de patrimônio cultural com base em princípios de participação, cooperação e integração.

Entendida, nas atuais condições, como um esforço de organizar e orientar de modo transparente as dinâmicas de permanência e transformação do território, a norma de preservação visa prevenir situações danosas ao patrimônio no plano normativo, tendo em conta o uso e a ocupação do

território onde está inserido. Deve participar dos debates sobre os problemas de gestão urbana, na interface com a legislação ambiental, de mobilidade, habitacional e de uso do solo. A ocupação irregular de áreas ambientalmente sensíveis, em geral resultado da ausência ou ineficácia de políticas locais de habitação, como encostas e margens de rios, que frequentemente se apresentam como componentes do valor cultural do sítio tombado, tem representado um desafio expressivo, que exige esforço de enfrentamento intergovernamental e intersetorial.

### **3 OURO PRETO E OS ANTECEDENTES DA PORTARIA N.º 312, DE 2010<sup>12</sup>**

Lia Motta confere historicidade às posturas adotadas pelo Iphan ao longo do tempo em Ouro Preto, a partir do inventário de processos de aprovação armazenados no Arquivo Central do Sphan. As primeiras ações tratavam

[...] a cidade como expressão estética, entendida segundo critérios estilísticos, de valores que não levavam em consideração sua característica documental, sua trajetória e seus diversos componentes como expressão cultural e parte de um todo socialmente construído (Motta, 1987, p. 108).

Nessa cidade, obra de arte desprovida de camada social, a postura frente às poucas solicitações para intervenção refletia a idealização da história e dos seus artefatos. São notáveis as ações, como a retirada de frontões e platibandas, com o objetivo de restabelecer a marcante linha dos beirais da cidade ou como forma de eliminar o aspecto bastardo das edificações. Uma intervenção marcante ocorreu no Grande Hotel de Ouro Preto, defendido por Lúcio Costa como tão belo e verdadeiro quanto as construções tradicionais. Para Motta, o pensamento à época de que “a boa arquitetura sempre vai bem” não foi realista, pois, com o passar do tempo, o conservadorismo predominou e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento urbano a partir da década de 1950 intensificou a dinâmica de transformação, trazendo novas

<sup>12</sup> Os estudos técnicos para a elaboração da norma de preservação para o conjunto urbano tombado em Ouro Preto tiveram a participação dos arquitetos George Alex da Guia, Monica Medeiros Mongelli e Fernanda Heitmann Saraiva (Departamento de Patrimônio Material e Fiscalização - Iphan), da equipe do Escritório Técnico do Iphan em Ouro Preto e da equipe da Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano de Ouro Preto, além de colaborações de estudiosos e demais arquitetos e urbanistas que, ao longo do processo, fizeram parte dos debates.

formas de morar. Motta nos mostra como, nas décadas seguintes, apesar das tentativas em adotar critérios de simplificação das formas, a ação pontual e a solução tradicional prevaleceram, fixando-se o critério conservador estilístico para as fachadas baseado em um “estilo patrimônio” mesmo em áreas periféricas distantes do traçado histórico (Motta, 1987).

A autora chama a atenção para o entendimento de centro histórico implícito na atuação do Iphan, que não teria compreendido o problema do desenvolvimento urbano como um todo, atuando com exigências pontuais e favorecendo o aparecimento, por exemplo, de loteamentos ilegais. Estes se iniciaram oficialmente em 1955, com um pedido aprovado no Iphan após exigências de tamanhos de lotes, gabaritos e taxa de ocupação, multiplicando-se na década seguinte com traçados quadriculados de lotes de 10m x 30m e adoção do critério único de arborização. Mesmo os planos elaborados na década de 1970 – o do arquiteto português Viana de Lima, em missão da Unesco, e o de Conservação, Valorização e Desenvolvimento de Ouro Preto e Mariana, da Fundação João Pinheiro (1973-75) – embora se propusessem a enfrentar o problema do crescimento da cidade, receberam críticas por fazerem uma leitura distante da realidade, deixando de considerar as evidências de crescimento interno já existentes. Enquanto o primeiro propunha uma área separada do núcleo histórico, protegido dela por um cinturão verde, ocupado por casas permeadas por vegetação, o segundo propunha uma área nova de fora do raio de visão do conjunto antigo, onde induzia a reprodução do padrão tradicional (Motta, 1987, p. 119). O crescimento urbano de Ouro Preto não cessou e a cidade foi se adensando tanto no interior dos bairros históricos quanto nas áreas de expansão.

Motta destaca a visão realista de Aloísio Magalhães no final da década de 1970 no entendimento do centro histórico como trajetória viva e socialmente determinada, permitindo o novo. Magalhães organizou um encontro em Ouro Preto com a comunidade que resultou em algumas medidas implantadas, incluindo a elaboração de uma carta geotécnica e a implantação do Escritório Técnico de Ouro Preto. Fernandes (2019) destaca como um dos resultados deste encontro a celebração de convênio para realizar levantamentos nas áreas de geologia, geotecnia e reflorestamento, no ano de 1979, para dar subsídios às ações de recomposição da paisagem, estabilização de encostas e taludes. Para Motta, tornava-se necessário

empreender uma preservação urbanística na qual “o parcelamento do solo é [...] o condicionador principal e deveria necessariamente possibilitar a leitura histórica do urbano” baseando-se no controle de volumes (Motta, 1987, p. 122).

Um passo importante nesse sentido foi dado pela elaboração do primeiro Plano Diretor do município, entre 1993 a 1996, que, de acordo com Silva (2006), adotou uma abordagem inovadora, avançando na sistematização de informações e na preparação dos instrumentos necessários. Foram elaboradas bases cadastrais, cartas geomorfológicas, zoneamento urbano, macrozoneamento e outros mapeamentos de dados dos meios físico e antrópico, como declividades, vegetação, hidrografia, risco geológico, grandes equipamentos, polarizações e articulações do tecido urbano. Os mapeamentos contaram com a participação de técnicos da prefeitura municipal, do Iphan e do Instituto Estadual de Patrimônio Histórico de Minas Gerais (Iepha). O novo Plano Diretor foi aprovado em 1996, delimitando as macrozonas urbana e rural e, para os perímetros urbanos, foram criadas cinco zonas principais, incluindo subdivisões específicas, como a Zona de Proteção Especial (ZPE) para o Distrito-sede.

#### **4 A CONSTRUÇÃO DA PORTARIA IPHAN N.º 312, DE 2010**

A década de 2000 é marcada por mudanças na postura do Iphan no trato do patrimônio urbano. Essas transformações são visíveis, por exemplo, no documento de 2008 do diretor do Departamento de Patrimônio Material (Depam), arquiteto Dalmo Vieira Filho, que estabelece diretrizes gerais para o patrimônio urbano brasileiro baseadas nas suas especificidades, seja quanto ao valor cultural de cada bem, seja quanto ao desenvolvimento urbano e econômico local (Vieira Filho, 2011). São visíveis também na fala de Efigênia Carabina, ativista do patrimônio histórico e direitos afrodescendentes, em Ouro Preto, 2010, em audiência pública sobre a norma de preservação, a mudança da postura do Iphan no trato das questões do patrimônio da cidade, incluindo a melhoria na forma de analisar os pedidos de autorização de intervenções e práticas de fiscalização (Iphan, 2010a), comparando-a ao que era presente na memória local – atitudes discricionárias e critérios personalizados na figura do analista de plantão.

Pouco antes, em 2006, a cidade presenciou a criação da Secretaria

Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano (SMPDU) e, em 2008, o início dos trabalhos de revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, além do reforço da força de trabalho com a contratação de diversos profissionais para a área de planejamento urbano da prefeitura. Foram ainda concluídas a maioria das obras do Programa Monumenta, com destaque para restauração de igrejas, recuperação do Horto Botânico e financiamento de obras em imóveis privados, em sua maioria concentrados na ZPE, delimitada em 1996. Apesar dos avanços institucionais, a relação de segmentos da população com o Iphan era marcada por conflitos de interesses como adensamento, ocupações de áreas verdes e encostas, descaracterização das fachadas e coberturas para uso comercial ou entrada de garagem, acessibilidade física, conflitos normativos, ameaças de inclusão na Lista de Patrimônio Mundial em Perigo da Unesco, entre outros.

Foi neste cenário que a elaboração da norma de preservação foi iniciada, partindo da retomada dos valores do tombamento e do reconhecimento, da vivência no sítio urbano, do complexo conjunto de atributos desses valores e dos problemas relacionados a sua preservação. Constatava-se que a atuação do Iphan e do governo municipal havia se centrado na ZPE, tida como âncora dos símbolos culturais e locus de programas de investimento urbanísticos. O processo de elaboração da portaria percorreu diversas etapas, incluindo discussões sobre limites da área tombada, ações de articulação institucional, projetos institucionais de educação patrimonial, consultas com técnicos e com a comunidade, além de análises detalhadas da geomorfologia do sítio.

#### 4.1 Em busca do espírito do lugar: paisagem histórica parametrizada

A construção da portaria da norma de preservação para Ouro Preto teve como base o documento preliminar de diretrizes do Depam e os resultados da 16ª Assembleia Geral do Icomos na cidade de Québec, Canadá, em 2008. Os debates foram consolidados na *Declaração de Québec* e detalhados na *Declaração de Foz de Iguaçu*, elaborada pelo Icomos América. Essas declarações trouxeram os princípios e as recomendações para a preservação do *spiritu loci* através do reconhecimento e proteção do patrimônio tangível e intangível, essenciais para a preservação da identidade das comunidades. Partiram do pressuposto de que o espírito do lugar é complexo e multiforme,

um processo em permanente reconstrução (Icomos, 2008). Nessa linha, o trabalho de Ouro Preto ressaltou a importância das relações entre morfologia urbana, fisiografia, tipologias edilícias, trajetória da atuação institucional e demandas de atualização do sentido do bem tombado, seja no reconhecimento de atributos materiais e imateriais, seja ao serem definidas suas diretrizes de conservação.

Após a leitura de documentos institucionais e reuniões com o Escritório Técnico, entendeu-se que a paisagem de Ouro Preto materializa o processo histórico de formação social, fruto de um passado colonial, do vertiginoso processo de urbanização e da modernização capitalista do território. Buscamos compreender como se organizou a dinâmica dos espaços de produção econômica, o lugar do trabalho e dos operários, reconhecendo as desigualdades historicamente construídas e reificadas por políticas urbanas, como, por exemplo, a forte concentração de investimentos de requalificação urbana e restauro em trechos centrais do conjunto urbano tombado. A busca pelo espírito do lugar voltou seu olhar também para materialidades não consagradas do patrimônio reconhecido pelo Iphan. O processo de construção da normativa chamou a atenção para os sistemas de mineração, sua morfologia e tipologia diferenciadas, relegados a um papel secundário, diluídos em meio à paisagem de morros na Serra do Veloso e materializados nos remanescentes dos mundéus e capelas tombadas<sup>13</sup>. Foi necessário, na normativa, reconhecer estes lugares como parte do sistema urbano setecentista valorado, reposicionando-os como atributos da paisagem protegida. A consideração das ruínas do sítio arqueológico do Morro da Queimada na área tombada, por exemplo, desvelou o mundo do trabalho do sistema colonial de mineração. Assim, a análise do processo de tombamento e seu rebatimento no território, no contexto favorável de cooperação com o governo local explicitou um patrimônio multifacetado, ainda que fragmentado, de modo a gerir os riscos de perda.

No decorrer do processo, observamos que a preservação dos morros se fez cada vez mais presente. Os pedidos de intervenção, em especial a partir do final dos anos 1980, passaram a incorporar a fisiografia do sítio

<sup>13</sup> Mundéu, também conhecido como tanques de lavagem, é parte da infraestrutura do processo de mineração muito utilizado na Serra do Veloso durante o período colonial.

tombado aos pareceres, ofícios e demais comunicações oficiais do Iphan. Este passou a solicitar, para a aprovação de intervenções, estudos geológicos em lotes e edificações localizados nos sopés de morros ou em encostas. Conforme relatos dos profissionais do Escritório Técnico do Iphan, tal demanda decorreu do legado do convênio assinado no final de 1979 e da omissão do governo local em face do crescimento urbano. Assim, a gestão do sítio pelo Iphan passou a considerar a fisionomia dos morros não apenas como componente do bem tombado, mas como critério de prevenção de riscos de deslizamento.

Outro aspecto que mereceu destaque foi o volume de informações relacionadas à datação dos edifícios e arruamentos do núcleo setecentista (figuras 2 e 3). Tal profusão de dados derivava de inventários realizados ao longo das últimas seis décadas, com destaque para o realizado no ano de 1949 por Sylvio de Vasconcelos, aqueles derivados do Programa Interação no final dos anos 1980, como o Inventário de Bens Arquitetônicos (IBA) e o Inventário Nacional de Sítios Urbanos Tombados (INBI-SU). Chamaram a atenção também os inventários das procissões de Ouro Preto, realizados pelo Departamento de Patrimônio Imaterial, no qual constavam descrições das manifestações religiosas católicas, as intersecções com outras práticas de fé e os trajetos percorridos. Com base nesta documentação foi possível

FIGURA 2  
Contexto geográfico  
do Caminho Tronco.  
Fonte: Acervo  
Depam/Iphan.

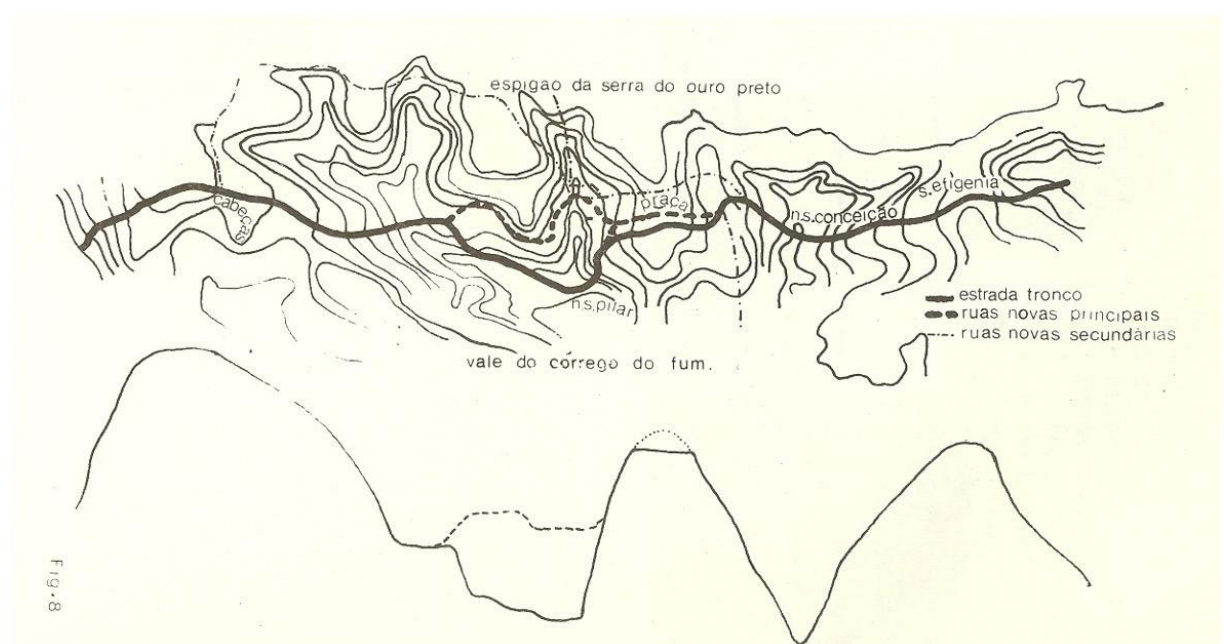
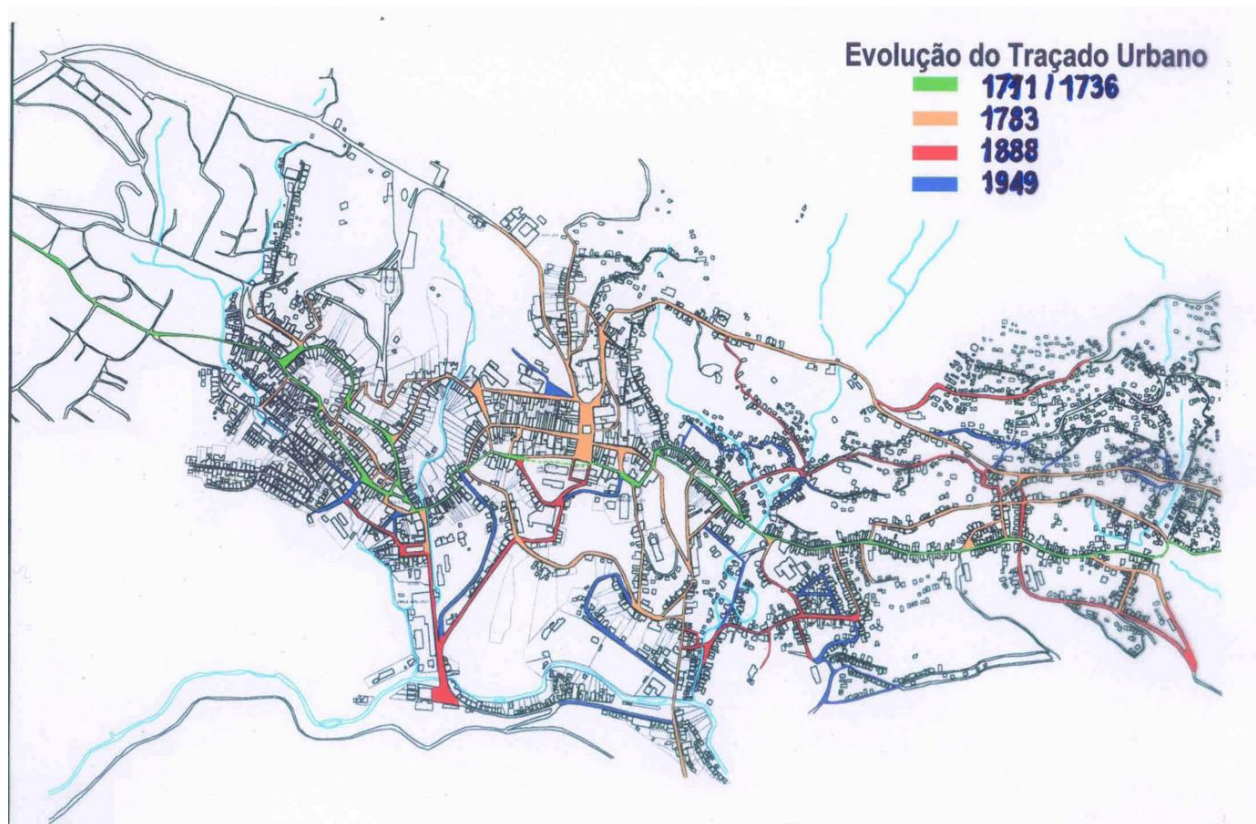


FIGURA 3

Arruamento segundo datação. Fonte: acervo Iphan/ Escritório Técnico de Ouro Preto.



relacionar datações a tipos e morfologias específicas.

Considerar, para a gestão urbana, os valores de tombamento expressos na paisagem, nas tipologias arquitetônicas, na fisiografia e morfologia urbana foi vital, pois permitiu retomar e identificar claramente as características e atributos intencionados no processo de tombamento e ainda existentes.<sup>14</sup> Este entendimento demandou a compreensão da organização espacial dos valores e suas relações por meio de unidades de análise e sistemas de visadas.

A caracterização da paisagem baseou-se em padrões gerais de uso e ocupação do território, com destaque para as áreas verdes, fisiografia e

<sup>14</sup> Nos primeiros anos de atividade institucional do Iphan era comum os tombamentos serem sumários e não explicitarem os motivos pelos quais o bem estava sendo tombado. No caso de Ouro Preto, tornou-se conhecida a máxima proposta por Lucio Costa, de tombar até onde a vista alcançava.

morfologia urbana (figuras 4 e 5). Posteriormente, os elementos componentes da paisagem foram decompostos e detalhados em unidades menores, como é o caso das edificações segundo porte e localização, dos lotes, das quadras, arruamentos, agrupamentos de áreas predominantemente verdes, encostas e mirantes, em uma escala sequencial de aproximação. Essas análises foram consolidadas e debatidas com a equipe da SMPDU, responsável

FIGURA 4

Fisiografia e processo de ocupação.

Fonte: Acervo Depam/Iphan.

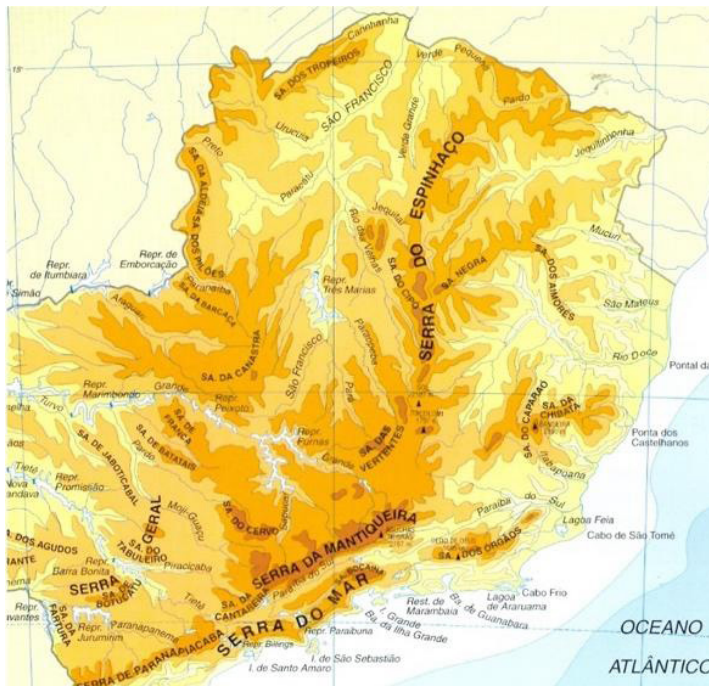
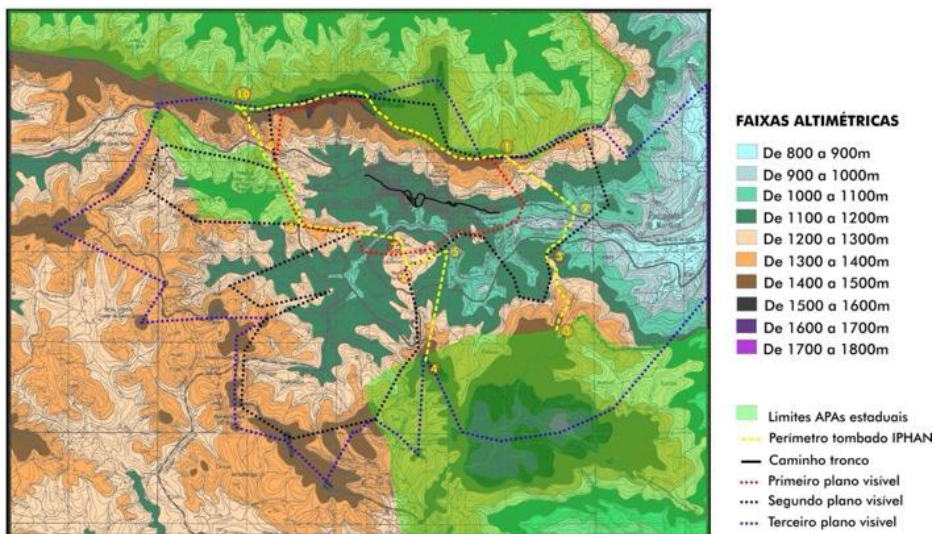


FIGURA 5

Identificação dos planos de visibilidade.

Fonte: Acervo Depam/Iphan.



pela revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Outro aspecto considerado na caracterização da paisagem de Ouro Preto trazido pela equipe do Escritório Técnico e reforçado pelos arquitetos e urbanistas responsáveis pela revisão do Plano Diretor está relacionado à ocorrência de áreas de risco geológico, segundo critérios de classificação adotados pela prefeitura (figuras 6 e 7).

FIGURA 6

Áreas de risco geológico 1. Fonte: Acervo Depam/Iphan.

**Áreas com Grau de Risco Geológico 1 (boa qualidade do solo+ "baixa" declividade-0 a 40%)**

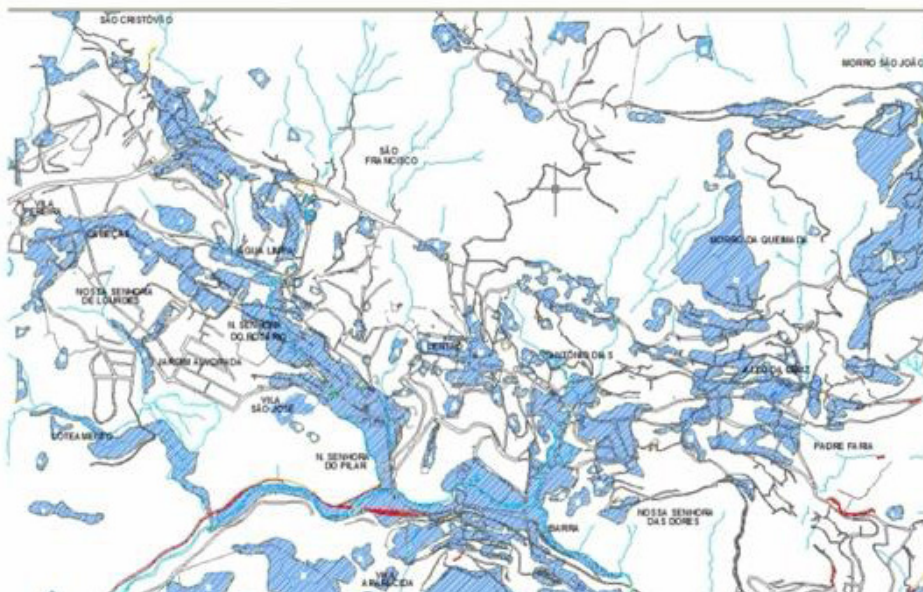
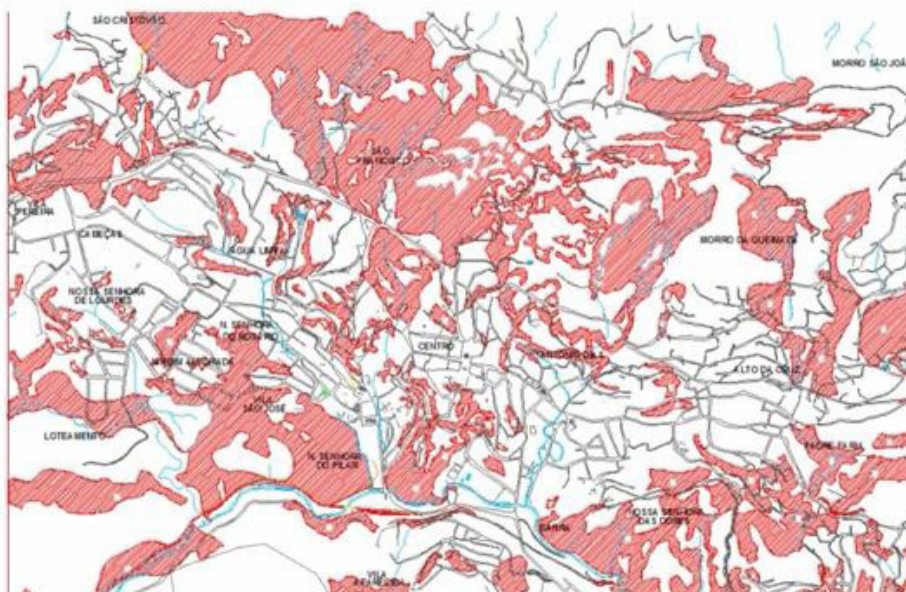


FIGURA 7

Áreas de risco geológico 3. Fonte: Acervo Depam/Iphan

**Áreas com Grau de Risco Geológico 3 (baixa qualidade do solo + elevada declividade->100%)**



Podemos afirmar que foi um dos critérios de análise que mais demandou debate e reflexão. Foi constatado que, por um lado, o arruamento e as edificações históricas ao longo do Caminho Tronco e outros arruamentos antigos têm, além de valor histórico e cultural, qualidade topológica, estando posicionados em áreas de baixo e médio risco geológico. Por outro lado, as edificações construídas a partir dos anos 1950 não desfrutam desse privilégio e correspondem à maior parte da área tombada e de seu parque construído. Os resultados foram expressos em uma cartografia da paisagem, utilizando mapas, cortes e elevações. Após a identificação dos elementos componentes da paisagem, foram realizadas análises técnicas e visitas *in situ* para qualificar esses elementos em relação aos atributos vinculados aos valores de tombamento (figuras 8 e 9).

FIGURA 8

Problemas de preservação tipológica (fachadas dos fundos). Fonte: acervo Depam/Iphan.



FIGURA 9

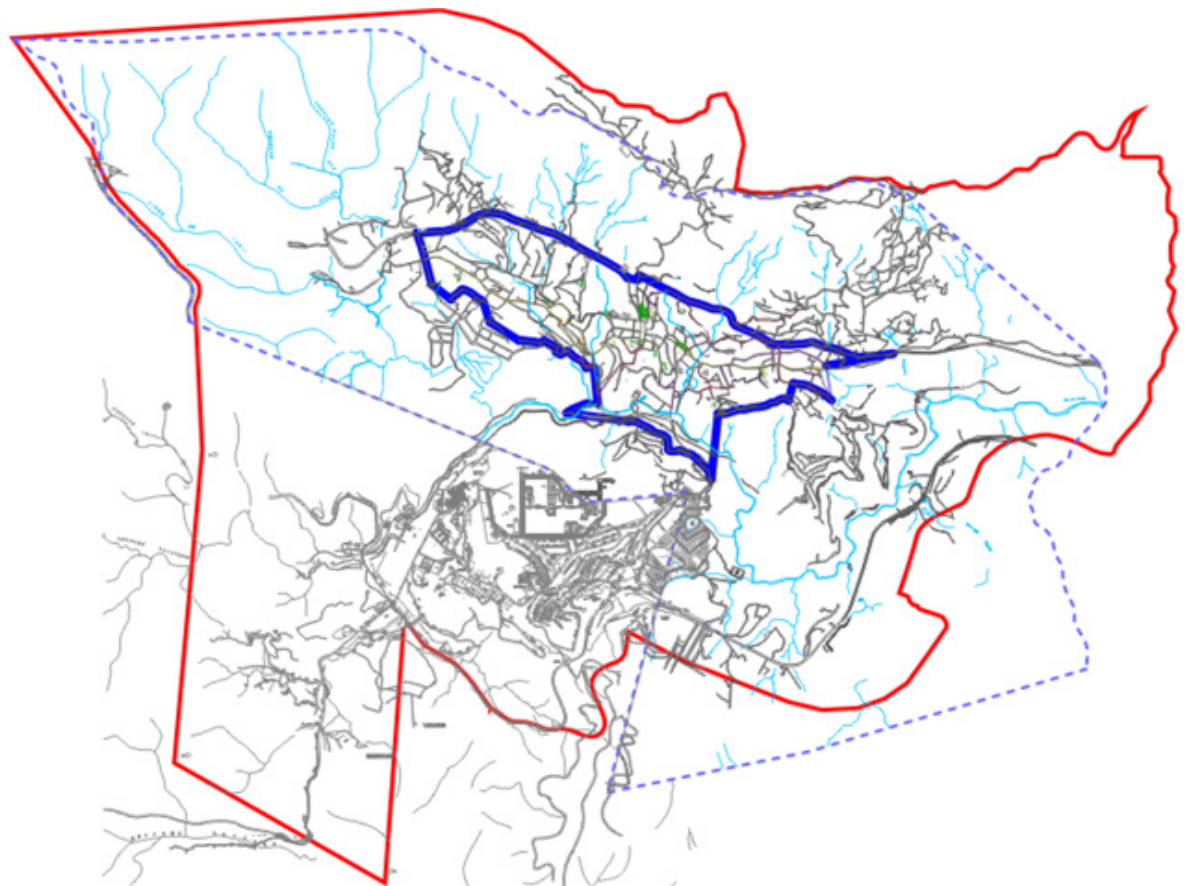
Problemas de preservação tipológica (fachadas dos fundos). Fonte: Depam/Iphan.



Concluída essa etapa, passou-se ao debate e à elaboração do macrozoneamento e setorização de toda a área tombada. A perspectiva da preservação foi o norte para o estabelecimento de parâmetros diferenciados de desenho urbano, de classificação dos edifícios segundo sua data de construção, posição e protagonismo na quadra, grau de reconhecimento (tombamento federal, estadual ou local), e ocorrência, em sua vizinhança imediata ou arredores, de práticas ou celebrações tais como procissões ou festejos populares e/ou religiosos. Cabe destacar que, pela primeira vez, foi adotada em uma normativa do Iphan a datação da edificação em conjunto com aspectos morfológicos e tipológicos como critério básico para o estabelecimento de diretrizes gerais de preservação e parâmetros de intervenção.

Uma vez definidos os setores, foi realizada uma checagem de sua pertinência em relação à leitura macro da paisagem (figuras 10, 11 e 12).

FIGURA 10  
Poligonal da sede urbana (linha vermelha), poligonal de tombamento do Iphan (azul pontilhado) e ZPE (azul sólido). Fonte: acervo Depam/Iphan.





Seguiu-se a análise detalhada da morfologia urbana e do processo histórico de formação da área, possibilitando a decomposição do setor em quadras, miolo e suas faces (figuras 13 a 16). As vias foram hierarquizadas pelos seus atributos geométricos e históricos (como datação, ocorrência de eventos culturais/religiosos e fatos históricos), sem se restringir aos limites dos setores.

FIGURA 13  
Levantamento de face de quadra. Fonte: acervo Depam/Iphan.



FIGURA 14  
Planos de Ocupação Específicos - POE. Fonte: Portaria Iphan n. 312/2010.

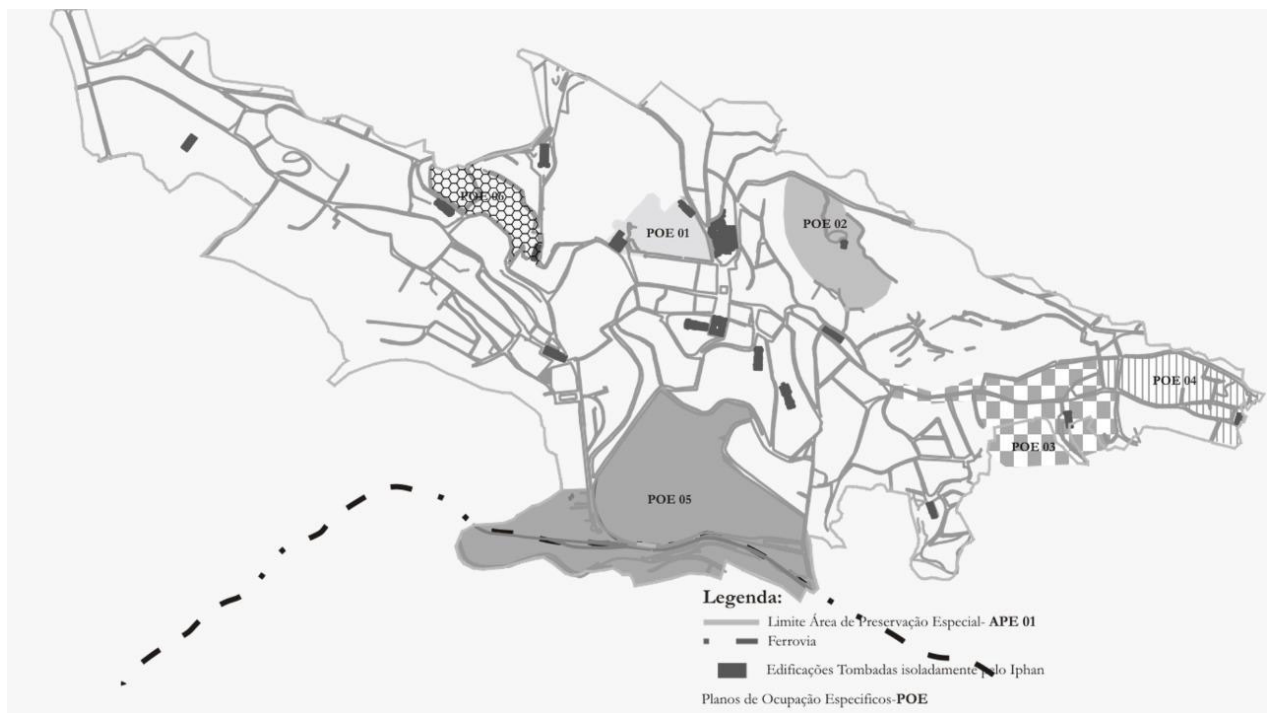
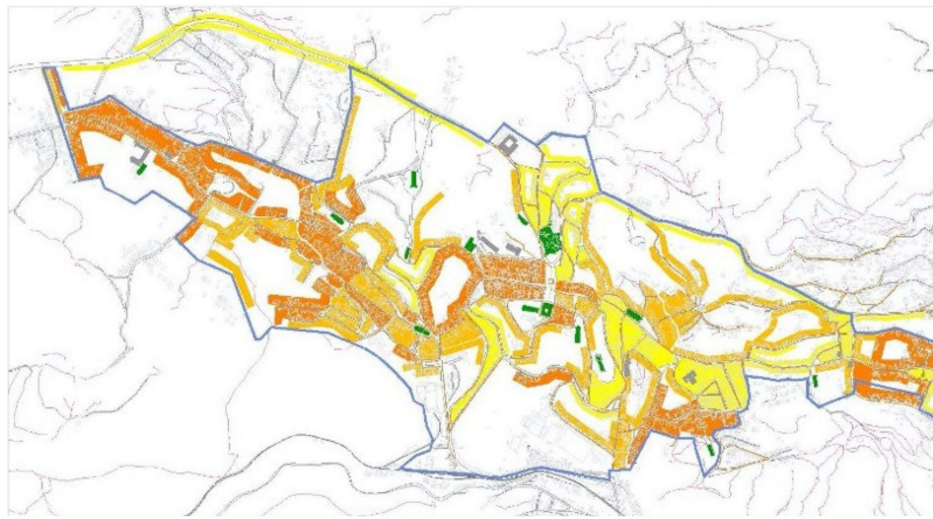


FIGURA 15

Planos faixas edificáveis na APE.  
Fonte: Portaria Iphan n. 312/2010.



### Faixas edificáveis APE-01






-  passível de ocupação até 15 metros
-  passível de ocupação até 20 metros
-  passível de ocupação até 30 metros
-  edificações tombadas isoladamente pelo Iphan
-  limite APE -01

FIGURA 16

Foto aérea ilustrativa das faixas edificáveis<sup>15</sup> na APE. Fonte: Acervo Depam/Iphan

<sup>15</sup> Limite em metros para a edificação no lote, contados a partir da testada.



QUADRO 1

Principais atributos do conjunto tombado de Ouro Preto explicitados na Portaria Iphan n.º 312, por setor. Fonte: elaborado pelos autores.

SETOR	SUBSETOR	PRINCIPAIS ATRIBUTOS
APE Área de Preservação Especial	1	Volumetria e orientação das edificações em relação aos planos de visibilidade. Ritmo e proporção de aberturas nas fachadas, cores, gabaritos, implantação e quintais. Arruamento com traçado orgânico, parcelamento do solo, áreas verdes, mirantes, espaços públicos de transição. Ocorrência de eventos culturais populares ou religiosos em largos e vias. Visuais privilegiadas dos monumentos e seu entorno imediato. Infraestrutura urbana histórica: chafarizes, minas e pontes.
	2	Fruição das capelas tombadas pelo Iphan e seu entorno imediato. Áreas verdes, encostas e infraestrutura urbana histórica. Presença de imóveis tombados pelo Estado e Município e bens de interesse à preservação.
	POE	Grandes áreas verdes e com sensibilidade ambiental e social, localizadas nas encostas. Morfologia urbana atípica.
AP Área de Preservação	1	Encostas visíveis a partir da APE 01 - urbanização tradicional nos Morros de Santana, São João, Piedade, Queimada, São Cristóvão, São Sebastião, São Francisco e Taquaral. Visibilidade dos monumentos protegidos e seu entorno imediato. Infraestrutura urbana histórica: aquedutos, mundéus, sistema de mineração.
	2	Encostas visíveis a partir da APE 01 – urbanização permeada de áreas verdes e mirantes. Tipologias ferroviária, pré-modernas e modernas entremeadas pelo casario colonial. Tipos de lotes e configuração de quadra distintos dos demais setores da APE-01. Geometria viária específica.
	3	Pouca visibilidade a partir da APE1. Áreas verdes remanescentes dispersas e de relevante interesse paisagístico. Tipos de lotes e configuração de quadra distintos dos demais setores da APE-01.
	4	Descontinuidade espacial do arruamento em relação às vias históricas de acesso e saída à APE-01. Espaço de transição entre o tecido urbano preservado e áreas de encosta visíveis da Serra de Ouro Preto. Possui alguns bens arquitetônicos de valor histórico, bens de valor arqueológico e paisagístico. Tipos de lotes e configuração de quadra similares aos setores da APE-01.
APARQ Área de Preservação Paisagística, Arqueológica e Ambiental		Remanescentes do sistema de mineração. Áreas verdes de interesse histórico e/ou ambiental. Parque Arqueológico do Morro das Queimadas. Presença de grandes e extensas áreas verdes em encostas. Visuais privilegiadas para o setor APE-01 e demais planos de visibilidade.

Essa sistematização originou os primeiros capítulos da norma, explicitando os valores a serem preservados, incorporando os atributos relacionados ao espírito do lugar e servindo como base para o estabelecimento de instrumentos específicos de gestão da paisagem, como é o caso das faixas edificáveis, dos planos de ocupação específicos e dos bens e lugares de referência para as análises dos pedidos de intervenção.

Ouro Preto é apresentada na norma como exemplar da arquitetura e do urbanismo luso-brasileiros implantados em Minas Gerais desde o século XVIII, definido por uma determinada formação geográfica e paisagística, limitado pela Serra de Ouro Preto, ao norte e pela Serra do Itacolomi, ao sul. Explicitaram-se valores “artísticos, históricos, paisagísticos, arqueológicos, arquitetônicos, urbanísticos, ambientais, materiais e imateriais, simbólicos e espirituais” (Iphan, 2010a) que foram traduzidos em elementos a serem preservados nos setores (Quadro 1).

A abordagem adota a perspectiva da paisagem histórica. A intenção foi trazer o arquiteto-urbanista do Iphan para a dimensão territorial do patrimônio em vez de restringi-lo a parâmetros abstratos e de natureza tributária, como taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento. Era crucial para a equipe que elaborou a norma reconhecer que o desenho do sítio urbano tombado reflete o processo histórico de sua formação, as tecnologias da época, as regras morfológicas e tipológicas predominantes, seja na configuração das quadras e vias, na escolha de cores, texturas e composições de fachadas ou na relação entre área edificada, jardins, quintais e demais áreas verdes.

#### 4.2 O falso histórico e as escalas de leitura da paisagem

Um dos pontos de debate durante a elaboração da norma foi lidar com o historicismo. A gestão da preservação tem como premissa a pré-existência morfológica e tipológica, o que coloca o risco da sua reificação. Segundo Motta (2000), apesar de tal abordagem ter predominado em grande parte da trajetória das políticas de proteção, os anos 1980 inovaram ao introduzir um olhar a partir do valor documental, o que permite uma outra perspectiva para além do “fachadismo” e do falso histórico. Diante desse desafio, o grupo responsável pela elaboração optou por assumir os conteúdos de cada território e buscar, no sistema de visadas, duas escalas para a gestão do sítio.

A primeira é uma escala ampliada, obtida a partir de visadas preferenciais determinadas pela sua representação histórica (imagens, fotografias, mapas) e simbólica (festejos, pousos, apropriação social), o que permitiu a seleção de lugares nos morros, adros, vértices da poligonal de tombamento e trechos de vias como referenciais espaciais da paisagem a ser preservada.

Por outro lado, na escala do pedestre, foram elencadas a composição das fachadas, os volumes das edificações, os materiais de cobertura, áreas verdes e quintais, espaços em transformação, pavimentos, jardins e mobiliários. As perspectivas obtidas a partir dessa escala permitiram identificar, por meio da datação das vias e das edificações, o valor documental dos elementos arquitetônicos e a sua contribuição – positiva e negativa – para o sítio urbano histórico. Compuseram ainda o espírito do lugar a luz percebida, as cores e texturas reconhecidas na leitura da paisagem.

Não se tratou, portanto, de um retorno aos ideais do patrimônio baseados no “fachadismo” ou em atributos apenas arquitetônicos, mas sim de uma sobreposição de escalas distintas de leitura da paisagem. A leitura dos valores de tombamento não se restringiu ao traçado setecentista nem aos bairros que apresentam maior homogeneidade da APE. A proposta de leitura dos atributos do tombamento foi aplicada aos bairros situados nos diversos morros da Serra do Veloso integrando aspectos da paisagem que ainda não foram suficientemente considerados como parte do patrimônio protegido.

A elaboração da portaria trouxe desafios relacionados ao processo de adensamento construtivo e à perda de visuais importantes, por exemplo, e para as capelas tombadas pelo Iphan localizadas na Serra do Veloso, cujo entorno imediato apresenta morfologia urbana composta por arruamentos e edificações setecentistas. Soma-se a isto todo o sistema de mineração ali existente que, apesar de nunca ter sido identificado como parte do processo de tombamento, é, sem dúvida, um importante atributo que caracteriza a trajetória de formação histórica da paisagem.

Em termos de gestão urbana, também foram identificados problemas de mobilidade e acessibilidade urbanas, em uma topografia marcada pela sequência de morros e ocupada pela maioria da população do Distrito-sede. A partir dessa constatação, foram indicados estudos de mobilidade urbana que mapearam a necessidade de infraestruturas de transporte em

locais específicos. O uso de funiculares, por exemplo, associados a pontos de transbordo nas proximidades de bens tombados ou em locais de vista privilegiada, garantiriam novas possibilidades de fruição do sítio tombado. Outro aspecto destacado pela normatização foi a indicação, no âmbito do Plano de Ação das Cidades Históricas, do necessário inventário do sistema de mineração colonial e imperial existente e preservado sob e ao redor da cidade que se desenvolveu na Serra do Veloso.

Foi preciso lidar com a heterogeneidade do sítio tombado a partir da perspectiva de paisagem histórica, ainda que incipiente em termos de modelos de gestão da preservação. Esta busca inseriu-se em um contexto de governança do patrimônio que permitiu este tipo de abordagem, deslocando o debate voltado para o falso histórico para uma leitura ampla da paisagem.

#### 4.3 O histórico da gestão do patrimônio urbano

As várias situações encontradas exibiram contradições. De um lado, observamos a reificação dos bairros setecentistas com patrimônio arquitetônico e urbanístico conservado e, de outro, nos morros da Serra do Veloso, um patrimônio com precária conservação - infraestruturas históricas do sistema de mineração, ruínas, sítios arqueológicos e capelas tombadas pelo Iphan - envolto por assentamentos informais de população de baixa renda. Por outro lado, temos o Morro do Cruzeiro e as ocupações como o bairro Vila Aparecida, cujo ordenamento causou impacto sobre a percepção da obra tombada (figuras 17 a 20).

FIGURA 17

Vestígios do sistema de mineração localizada na Serra do Veloso. Fonte: Acervo Depam/Iphan.



FIGURA 18

Vestígios do sistema de mineração localizada na Serra do Veloso. Fonte: Acervo Depam/Iphan.



FIGURA 19

Vestígios do sistema de mineração localizada na Serra do Veloso. Fonte: Acervo Depam/Iphan.



FIGURA 20

Infraestrutura histórica do sistema de mineração localizada na Serra do Veloso. Fonte: Acervo Depam/Iphan.



O reconhecimento desta situação conduziu o diálogo com os profissionais da então Secretaria Municipal de Patrimônio e Desenvolvimento Urbano (SMPDU). Foram retomadas legislações tidas como referência com vistas a compreender a memória do planejamento urbano por parte da prefeitura e o lugar do patrimônio nesta prática. O conjunto de normas de gestão do território, em especial a partir da homologação da Constituição Federal, considerava o patrimônio cultural da cidade. Nos depoimentos e debates realizados à época restou claro que a versão do Plano Diretor de 1996 (Lei Municipal n.º 01/1996) foi um importante marco. A partir do zoneamento proposto nesse Plano Diretor se delimitaram as Zonas de Proteção Especial (ZPE), Proteção (ZP), Controle (ZC), Adensamento (ZA) e Expansão Urbana (ZEU). A concepção do zoneamento proposto teve participação do Iphan e reforçou o histórico de atuação institucional focado na ZPE. Contudo, a área tombada correspondeu a um território mais extenso e a ausência de regras do Iphan para as demais áreas acabou por gerar situações de posicionamentos técnicos do Iphan baseados nas análises pontuais.

Em 2002 foi publicada a Lei Municipal n.º 14/2002, que fixou critérios para expedição de licença de construção na área tombada em resposta aos riscos de inclusão de Ouro Preto na Lista de Patrimônio Mundial em Risco da Unesco, motivados pelo avanço das ocupações nos morros da Serra do Veloso e da Aparecida e à desorganização institucional no processo de análise de intervenções e fiscalizações. Na oportunidade, foi fortalecido o Grupo de Assessoramento Técnico, coordenado pela prefeitura, que passou a atuar de forma conjunta com o Instituto Estadual de Patrimônio Histórico do estado de Minas Gerais (Iepha) e o Iphan. Diversos estudos foram realizados para subsidiar a normatização do sítio tombado e aprimorar a sua gestão. Como parte dos resultados destas análises foi elaborada a Portaria Iphan n.º 122/2004, que instituiu diretrizes para intervenção no bem tombado, ficando seus comandos restritos à ZPE delimitada em 1996 (Iphan, 2004).

A revisão da Portaria Iphan n.º 122 coincidiu com a nova revisão do Plano Diretor de Ouro Preto e exigiu uma revisão dos instrumentos utilizados. Nesse momento, as sobreposições de atribuições e entendimentos divergentes sobre o sítio foram identificadas como grandes problemas para o Iphan e o governo local, especialmente diante do crescimento populacional,

expansão urbana e precarização dos serviços públicos observados desde os anos 1950. Ficou clara a necessidade de revisar a abordagem do patrimônio urbano para considerar as qualidades ambientais, paisagísticas, urbanísticas e arquitetônicas do sítio tombado. Esta situação evidenciou, durante a revisão do Plano Diretor, a demanda pela atualização dos instrumentos legais para alinhamento dos índices urbanísticos (coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação e taxa de permeabilidade), mas também de um reposicionamento do Iphan em relação às portarias existentes, como as portarias n.º 122 e n.º 08. Decisões como a ampliação da normativa do Iphan para todo o conjunto da área tombada destacam-se nesse reposicionamento, impulsionando o governo local a adotar postura similar.

Parte das dificuldades enfrentadas na construção conjunta foi a delimitação dos setores e a definição dos parâmetros urbanísticos. Inicialmente, a expectativa era conformar índices tradicionais na urbanística brasileira com vistas a padronizá-los nos marcos legais municipais e nacionais. Contudo, no Iphan prevaleceu a compreensão do *genius loci* como base para a preservação, levando a uma abordagem mais referenciada na especificidade do lugar – face de quadra, faixa edificável, edificações de referência e vias de interesse especial – enquanto o governo local absorveu os índices citados. A compatibilização destas abordagens para um mesmo território só foi possível a partir da compreensão dos papéis de cada ente na gestão do sítio e do caráter colaborativo estabelecido.

Ao longo do trabalho, observamos que apenas a revisão das normativas não seria suficiente, sendo necessário um sistema de gestão compartilhada com base em normas, planos de ação e investimentos, e na competência do Iphan, do Conselho Municipal de Patrimônio e do Grupo de Assessoramento Técnico. Parte das atribuições seriam absorvidas pela SMPDU, enquanto o Iphan assumiria um papel complementar, buscando fomento e recursos para implementar projetos e ações delineadas. Citamos a contratação do plano de mobilidade e acessibilidade como resposta aos problemas de preservação derivados das demandas por estacionamento, garagem e acesso à cidade e aos edifícios; e os Planos de Ocupação Específica para áreas onde os parâmetros gerais do governo local e do Iphan não engendrariam o espaço urbano qualificado desejado. O objetivo destes planos era, por meio do desenho urbano ou arquitetônico individualizado,

atender demandas em diálogo com a preservação da paisagem histórica.

Para o cenário local de questionamento à atuação do Iphan, adotamos a estratégia inicial da concertação institucional. Com o avanço dos trabalhos do grupo técnico e as mudanças realizadas na gestão do Escritório Técnico local foi possível, em um segundo momento, atuar junto a um grupo maior de interlocutores da sociedade civil organizada com reuniões e audiência pública. As contribuições e as solicitações de esclarecimento quanto à proposta foram analisadas e ensejaram a revisão na minuta de portaria e ajustes na minuta de lei do Plano Diretor.

Ainda que esse sistema de governança desenhado durante a elaboração da norma de preservação não tenha se viabilizado no longo prazo, ele foi decisivo. A gestão compartilhada do bem tombado é o cenário ideal para que os investimentos na regulação e fomento sejam efetivos no longo prazo. Um resultado concreto foi a assinatura da norma de preservação pelo então presidente do Iphan, Luiz Fernando Almeida e pelo prefeito de Ouro Preto, Ângelo Oswaldo. Tal ato, mesmo que simbólico, evidenciou o compartilhamento do conteúdo e do seu processo de elaboração. Foi publicada a Lei Municipal n.º 91/2010 do Plano Diretor da cidade e, no ano seguinte, aprovada pela Câmara de Vereadores e homologada pelo prefeito a nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal n.º 93/2011). Contudo, as instabilidades locais e as sucessivas trocas das chefias do Escritório Técnico do Iphan em Ouro Preto<sup>16</sup> limitaram a implementação deste sistema de governança.

## **5 APONTAMENTOS CRÍTICOS**

Em 2012, o Depam promoveu uma consulta sobre a Portaria Iphan n.º 312/2010 como primeira tentativa de rotina de monitoramento e aprimoramento das normas de preservação. Contudo, o cenário institucional não foi favorável a esta iniciativa. Em 2016, em um contexto de abertura a reflexões críticas, esse departamento promoveu uma série de debates sobre normas de preservação, entre eles o denominado Normas de Preservação em Ouro Preto: concepção e método. Constatava-se que o caso de Ouro Preto havia se

<sup>16</sup> É frequente, nos Escritórios Técnicos do Iphan, essa rotatividade, relacionada sobretudo à baixa remuneração.

tornado uma referência para o Iphan e desejava-se ampliar o conhecimento sobre sua elaboração e implementação. Esse debate contou com a participação dos arquitetos-urbanistas que produziram a Portaria n.º 312, chefes do Escritório Técnico, o diretor do departamento e a presidente do Iphan.

Na época, buscamos problematizar a norma de preservação de Ouro Preto como dispositivo para aprimoramento do processo de normatização em curso no Depam. Estes apontamentos têm como base o evento citado e enfatizam aspectos recorrentes nas falas dos participantes do evento. Foram organizados em dois grandes temas: a implementação da norma e o descompasso entre a regulação e o sistema de governança.

### 5.1 O cotidiano após a publicação e os desafios de implementação

Os depoimentos acerca do processo de implementação da norma destacaram pontos positivos e fragilidades. Colocou-se a excepcionalidade do caso de Ouro Preto, tida como uma das cidades mais difíceis de ser normatizada pela diversidade de seus valores, complexidade da topografia, ou aparente homogeneidade promovida pelo Iphan ao longo dos anos - o que, efetivamente, nunca existiu. Em Ouro Preto, tudo se via, e de qualquer lugar (Machado, 2016).

De modo geral, em todas as falas dos participantes do evento foi reforçada a inovação no uso de parâmetros urbanísticos e paisagísticos voltados para o território, de fácil compreensão e referenciados com base na cidade existente e não em índices abstratos. O uso desses parâmetros, que dialogam com a arquitetura e o sítio geográfico, segundo os relatos, facilitou a interlocução entre os moradores e o Iphan. Se, por um lado, os moradores passaram a olhar para o vizinho e para a rua e, a partir disto, tiveram uma ideia de como intervir, por outro, os profissionais do Iphan tiveram que ir a campo para se posicionar perante os pedidos de autorização.

A inovação também trouxe desafios relacionados a um maior conhecimento do território. Segundo os arquitetos que trabalharam em Ouro Preto nos anos que se seguiram à publicação da normativa, uma das maiores dificuldades foi a ausência de levantamentos e mapeamentos atualizados para fazer uso dos comandos dispostos na portaria. De acordo com o chefe do Escritório Técnico à época (2016), os trabalhos de análise foram dificultados pela ausência de levantamentos das faces de quadra ou mesmo

pela falta de imagens de satélite atualizadas com maior nível de precisão para se avaliar as faixas edificáveis. Outra fragilidade foi a ausência de um levantamento constantemente atualizado dos imóveis cuja volumetria era irregular e não aprovada pelo Iphan, pois, pela lógica da portaria, estes não seriam referência para a composição da face de quadra<sup>17</sup>.

A adoção da face de quadra como mecanismo de parametrização das novas intervenções, segundo depoimentos, requer cuidados, pois deve ser observado sempre em relação à face de quadra localizada no outro lado da rua ou com outras partes da cidade. Alguns apontaram para a necessidade de um caderno de orientações de projeto ao se adotar a quadra e suas faces como unidades de gestão. Quando observadas a partir do grau de consolidação urbana, no caso de áreas não totalmente ocupadas ou quadras abertas, o uso do mecanismo da face de quadra também demanda outras referências complementares para uma correta avaliação, como a consideração dos pontos de visadas.

Em relação aos estudos e levantamentos complementares previstos, chamou a atenção a importância dos planos de ocupação específica e os impactos de sua ausência no momento da publicação da norma, marcadamente para áreas de elevada sensibilidade geotécnica, ambiental e com importantes visadas do sítio tombado. Um dos casos citados foi a proposta expansão do Grande Hotel, do arquiteto Sylvio Podestá, cuja linguagem buscou, por meio do contraste com a obra de Niemeyer, harmonizar-se no sítio tombado<sup>18</sup>.

No que se refere às visadas, chama a atenção a necessidade de rever alguns setores e seus parâmetros de controle de volume e cobertura. Tal assertiva foi defendida pelos arquitetos-urbanistas do Iphan no estado de Minas Gerais motivados pelos impactos que as novas intervenções têm sobre algumas visadas tidas como preferenciais. Por exemplo, algumas áreas apontadas como não visíveis na Portaria n.º 312 tinham, na prática, relação

17 “Art. 23. Os parâmetros urbanísticos adotados para a normatização recaem sobre as Quadras, considerando-se seus interiores e Faces de Quadra, bem como os limites estabelecidos pelas Faixas Edificáveis: (...) §4º As edificações em situação irregular, em especial as que são objeto de processo judicial de qualquer natureza, não serão consideradas parâmetros de análise para as Faces de Quadra e Faixas Edificáveis” (Iphan, 2010a).

18 Ver projeto *Allegro piano bar* (extensão do Hotel Ouro Preto) de Sylvio de Podestá, 2006, no sítio eletrônico do arquiteto em: <https://www.podesta.arq.br/projetos/allegro-pianobar/>.

de visibilidade diferente do que se imaginava, como na saída da cidade, perto do Beco de Jacobas, um trecho do setor AP3 com relação de visibilidade direta com alguns pontos de visada referenciais. Outro exemplo foram as ruas nos pontos mais elevados do Bairro de Lourdes, enquadradas como não visíveis, mas que, a partir de determinados pontos, eram visíveis. O controle da volumetria dos edifícios e do arranjo de novos parcelamentos teria que ser revisto para garantir o cumprimento das diretrizes gerais estabelecidas pela portaria.

O tema do falso histórico também foi abordado pelos presentes no evento. De maneira simples e direta, foi explicitada que a maior dificuldade reside na baixa qualidade dos projetos apresentados para aprovação no Iphan. Segundo a fala de um dos presentes, os parâmetros estabelecidos para cor, textura e volumetrias não induzem ao uso do historicismo como método para o desenho da arquitetura. Na realidade, a atividade de projetar a partir de pré-existências exige percepção aguçada, demanda um esforço em se debruçar sobre métricas de composição já estabelecidas na quadra e em suas faces, sensibilidade para perceber as sutilezas do meio que envolve a intervenção e conhecimento técnico para lidar com os materiais indicados como parte da paisagem histórica do sítio tombado.

## 5.2 Regulação sem sistema de governança

Um tópico importante na análise da Portaria n.º 312 foi a importância da construção colaborativa entre Depam, Escritório Técnico e o governo local com vistas à construção de entendimentos compartilhados sobre os valores do bem e seus reflexos nas normas. De maneira específica, as falas reforçaram a relevância da fiscalização enquanto atividade essencial na gestão do bem tombado e que a existência de uma regulação facilita essa atividade.

Para o corpo técnico, houve um avanço importante na Portaria n.º 312 no entendimento amplo da paisagem, valendo-se de um sistema de visadas, do mapeamento potencial da arqueologia, dos mapas de risco geológico e da dinâmica urbana fora do núcleo setecentista. Em 2016, a vulnerabilidade geotécnica foi apontada como elemento de análise importante, considerada na quadra e no lote, utilizando-se mapas temáticos elaborados pela prefeitura. Corroborando a percepção de Motta, em 1987, foi também unânime o entendimento de que apenas as regras para novos

parcelamentos possibilitam uma boa gestão da paisagem.

Contudo, foram apontadas fragilidades institucionais. De modo geral, o desenho da normativa considerou a continuidade do arranjo institucional sobre o qual foi desenvolvida, seja no Iphan ou na SMPDU, que não ocorreu, inviabilizando a elaboração dos Planos de Ocupação Específicos.

A julgar pela fala de alguns participantes, no que tange à fragilidade institucional do governo local, parece estar distante a possibilidade de uma efetiva renovação conceitual e de práticas na gestão do sítio tombado. Ainda é preciso que se estabeleçam condições legais e administrativas para uma gestão compartilhada contínua. Soma-se a esta situação o quadro de intensificação de desastres naturais que demandam, para além das camadas de informação já consolidadas, outras complementares relacionadas à tipificação de riscos e ao planejamento de ações de emergência.

Algumas prevenções foram tratadas na normativa, especialmente restringindo as ocupações nos morros, resguardando as áreas verdes e o aspecto vegetado e natural das formações geológicas, especialmente nos topos dos morros visíveis desde a APE-01. Para outras, reafirma-se aquilo que o caso da Portaria n.º 312 sugere: que a renovação só pode vir do trabalho persistente na cooperação federativa e intersetorial, a partir de um olhar amplo sobre o urbano. Não se trata de falar sobre desenvolvimento urbano baseado apenas na expansão, mas, sobretudo, incorporar a preservação cultural e histórica como um tema que atravessa todos os demais, desde as políticas ambientais, de uso, ocupação do solo e mobilidade, até aquelas relacionadas à geração de emprego e renda.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da descrição e análise crítica do processo de elaboração e implementação da Portaria Iphan n.º 312/2010 foi possível debater os riscos à preservação envolvidos na gestão da paisagem tombada. Destacou-se o papel da articulação federativa e da atuação de agentes locais na redução de fragilidades institucionais e na prevenção de riscos à preservação. Apesar da norma de preservação do Iphan ter adotado uma abordagem inovadora em sua formulação e desenho final, ainda observamos a carência de um sistema de governança articulado entre os diversos entes e a população, as lacunas no financiamento efetivo das ações de gestão, geralmente restritas

à fiscalização e análise de intervenção, e a necessidade de um poder local comprometido com as políticas de gestão urbana e do patrimônio cultural enquanto política pública de Estado.

Ao trazer para o debate as análises e entendimentos realizados no âmbito do Iphan em 2016, foi possível observar uma confusão entre o papel da normativa e as formas de gestão necessárias para a sua devida implementação. Os avanços e desafios, em um contexto de emergência climática, estão cada vez mais complexos, demandando reposicionamentos de abordagens e práticas, mas também de um *ethos* alicerçado nos valores e atributos dos bens culturais como base de bom sistema de governança do patrimônio urbano.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 dez. 1937.

BRASIL. Decreto n.º 9.238 de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Seção 1, p. 9, 18 dez. 2017.

CONSELHO INTERNACIONAL DE MONUMENTOS E SÍTIOS. *Declaração de Québec*. Reunião sobre a preservação do “*Spiritu loci*”. 16ª Assembleia Geral do Icomos. Québec: Icomos, 2008.

CUNHA, Cláudia R. *Restauração: diálogo entre teoria e prática no Brasil nas experiências do Iphan*. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FERNANDES, Simone Monteiro S. Reflexões para ações educativas em conjuntos urbanos tombados: Ouro Preto. *Revista CPC*, São Paulo, v. 14, n.27 especial, p. 90-100, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v14i27espp90-110>.

FIDALGO, Carolina. *A cidade de Goiás como patrimônio cultural mundial: descompassos entre teorias, discursos e práticas de preservação*. 2016. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

GONÇALVES, Cristiane S. *Experimentações em Diamantina – Um estudo sobre a atuação do Iphan no Conjunto Urbano Tombado 1938-1967*. 2010. 228 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria n.º 375, de 19 de setembro de 2018. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. Brasília, 2018.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Departamento do Patrimônio Material. *Relatório Técnico sobre a Construção da Portaria para a regulamentação de intervenções no sítio tombado do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto* – MG. Brasília, 2010a.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Portaria N° 122 de 2004. Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 2004.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. Portaria n 312, de 20 de outubro de 2010. Dispõe sobre os critérios para a preservação do Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto em Minas Gerais e regulamenta as intervenções nessa área protegida em nível federal. Brasília, 2010b.

MACHADO, Jurema. Vídeo da participação. In: GIANNECCHINI, Ana C. (org.). *Oficina sobre Normas de Preservação em Ouro Preto: concepção e método*. Brasília: DEPAM/IPHAN, 2016.

MAYUMI, Lia. *Monumento e Autenticidade: a preservação do patrimônio arquitetônico no Brasil e no Japão*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

MONGELLI, Mônica M.; DA GUIA, George A. Normas de Preservação – Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Ouro Preto. Vídeo da apresentação. GIANNECCHINI, Ana C. (org.). *Oficina sobre Normas de Preservação em Ouro Preto: concepção e método*. Brasília: Depam/Iphan., 2016.

MOTTA, Lia. A apropriação do patrimônio urbano: do estético-estilístico nacional ao consumo visual global. In: ARANTES, A. A. (Org). *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus, 2000. p.257-287.

MOTTA, Lia. O Sphan em Ouro Preto: uma história de conceitos e critérios. *Revista do Patrimônio*, n. 22, 1987. Rio de Janeiro.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Changement climatique et patrimoine Mondial - Rapport sur la prévision et la gestion des effets du changement climatique sur le patrimoine mondial et Stratégie pour aider les États parties à mettre en œuvre des réactions de gestion adaptées*. Paris: Unesco, 2007. (Rapports du Patrimoine Mondial, 22)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Gestão de riscos de desastres para o Patrimônio Mundial*. Brasília: Unesco/Iphan, 2015. 8op. ( Manual de referência do patrimônio mundial)

RABELO, Sônia. *O Estado na Preservação de Bens Culturais – o Tombamento*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

RODRIGUES, Raymundo. *Caderno de conservação preventiva e preservação arquitetônica*. Rio de Janeiro: Instituto Cultural Cidade Viva, 2008.

SCHLEE, Andrey R. Por que Ouro Preto? Vídeo da apresentação. GIANNECCHINI, Ana C. (org.). *Oficina sobre Normas de Preservação em Ouro Preto: concepção e método*. Brasília: Depam/Iphan., 2016.

SILVA, Patrícia R. da. A postura da municipalidade na preservação do patrimônio cultural urbano. 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

VIEIRA FILHO, D. *Práticas e conceitos na preservação do patrimônio material brasileiro: relatório de uma gestão (2006-2010)*. Brasília: Iphan, 2011.

ZANCHETI, S. M.; LACERDA, N.; MARINHO, G. *Sistema qualitativo de avaliação de impactos em áreas urbanas históricas*. Olinda: CECI, 2007. Textos para Discussão V. 15, Série 1 - Gestão da Conservação Urbana.

ZANCHETI, S. M. Conservação integrada e planejamento urbano: uma revisão. *Cadernos de Estudos Sociais*. Recife, v. 19, n. 1, p. 107-124, jan.-jun. 2003.

